

São Paulo, 20 de maio de 2025.

Senhor Presidente,

Em atendimento à consulta formulada pela Dra. Luciana Aparecida dos Santos, Procuradora, transmitimos a Vossa Excelência, em anexo, o Parecer nº 222688.01.0001/2025, da lavra da consultora *Patrícia Forte Nunes*, da área especializada em Servidor Público e Previdência desta Conam, com a seguinte ementa:

Servidor Celetista. Assédio Moral. Projeto de Lei oriundo da Câmara. Vício de Iniciativa. Matéria de competência da União. Análise e Considerações.

Permanecemos à disposição dessa Administração para a eventual necessidade de outras abordagens da questão apresentada.

Atenciosamente,



Manoel Joaquim dos Reis Filho

Consultor-Geral
OAB/SP Nº 19.236

EXMO. SENHOR
RODRIGO MEIRELES
DD. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
CAÇAPAVA – SP.





Interessada : Câmara Municipal de Caçapava.
Data : 20 de maio de 2025.
Parecer nº : 222688.01.0001/2025.
Consultoria : Servidor Público e Previdência.

Servidor Celetista. Assédio Moral. Projeto de Lei oriundo da Câmara. Vício de Iniciativa. Matéria de competência da União. Análise e Considerações.

A Câmara Municipal de Caçapava, por intermédio da Procuradora Dra. Luciana Aparecida dos Santos, questiona-nos acerca do Projeto de Lei, de autoria de vereadora, que dispõe sobre a vedação ao assédio moral no âmbito da Administração pública municipal direta, indireta e das fundações públicas. A questão central recai sobre eventual vício de iniciativa, tendo em vista a natureza da matéria legislada e quanto a eventual competência da União em razão da matéria.

Diante da brevidade requerida, passamos a nos manifestar objetivamente.

Inicialmente, destaca-se que o regime jurídico adotado pelo Município de Caçapava é celetista, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Violências, assédios e discriminações cometidas no ambiente de trabalho podem ser considerados falta grave e levar à dispensa por justa causa no contexto da legislação trabalhista. Na esfera civil,





indenizando a vítima pelos danos morais e materiais sofridos e na criminal: a conduta pode ser considerada assédio sexual (art. 216-A do Código Penal) ou outros tipos penais distintos, como estupro (art. 215), constrangimento ilegal (art. 146), ameaça (art. 147), violência psicológica contra a mulher (art. 147-B), perseguição (147-A), racismo ou injúria racial (Lei n. 7.716/1989). No caso de discriminação em relação à Pessoa com Deficiência, cabe destacar a Lei Brasileira de Inclusão em seu artigo 88.

Como se vê, o assédio moral caracteriza-se pela exposição reiterada e prolongada do trabalhador a situações humilhantes e constrangedoras no ambiente de trabalho, afetando sua dignidade e seu equilíbrio emocional.

A legislação brasileira prevê a proteção do trabalhador contra o assédio moral no ambiente de trabalho. Tal sistemática foi incluída pela Lei n. 13.467/2017, também conhecida como Reforma Trabalhista, que acrescentou ao artigo 483 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) uma nova hipótese de rescisão indireta do contrato de trabalho, quando o empregado sofrer qualquer tipo de violência moral ou assédio sexual por parte do empregador ou de seus superiores hierárquicos.

Embora a legislação federal não contenha capítulo específico sobre o tema, que é de competência privativa da União, o Poder Judiciário¹ tem se posicionado em sua reprimenda, fun-

¹ Nesse sentido: 1. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. SERVIÇO PÚBLICO. EXPOSIÇÃO DE SERVIDORES E TERCEIRIZADOS A MEIO AMBIENTE DE TRABALHO ADOECIDO. ASSÉDIO MORAL DE TAL GRAVIDADE QUE PROVOCA DANOS À SAÚDE FÍSICA E MENTAL DOS TRABALHADORES. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. TEORIA DA ASSERÇÃO. Um ambiente de trabalho saudável não depende somente de instalações físicas e maquinários que não exponham os trabalhadores a riscos de acidentes, mas também de uma chefia que não os exponha a constantes agressões psicológicas, a ponto de lhes prejudicar a saúde física e mental e causar diversas patologias, tais como pânico, ansiedade, depressão e doenças psicossomáticas. Exposto tal cenário como causa de pedir, a competência é da Justiça do Trabalho, à luz da teoria da asserção e da Súmula 736 do STF. Recurso do réu a que se nega provimento. (TRT-9 - ROT: 00001453920215090133, Relator.: BENEDITO XAVIER DA SILVA, Data de Julgamento: 29/09/2023, 7ª Turma)



damentando-se em princípios constitucionais, tais como a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III), o direito à honra (artigo 5º, inciso X) e à saúde (artigo 6º) previstos na Constituição Federal.

Ademais, a competência para legislar sobre a relação de trabalho dos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) é privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal. Assim, qualquer normatização acerca do assédio moral envolvendo trabalhadores celetistas deve necessariamente observar as disposições da legislação federal, sendo vedado aos entes municipais inovar sobre o tema mediante lei local. Apenas a União possui prerrogativa para alterar a CLT e estabelecer regras sobre deveres nas relações laborais, de modo que eventual legislação municipal sobre assédio moral aplicável a celetistas padeceria de inconstitucionalidade por usurpação de competência.

No caso concreto, observa-se que o projeto de lei trata de disposições que impactam diretamente na organização administrativa do Município ao impor mecanismos para coibir o assédio moral dentro da estrutura pública, portanto há flagrante vício de iniciativa, visto a submissão do funcionalismo ao Código Consolidado, devendo a matéria ser normatizada por iniciativa do Presidente da República.²

Ademais, o projeto em relevo não se limita a vedar o assédio moral no âmbito da Administração Pública, vai além, descreve as

2. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. ASSÉDIO MORAL. Caso em que a prova dos autos autoriza a conclusão de que o reclamante foi vítima de condutas desrespeitosas e ofensivas por parte do seu superior hierárquico, como o isolamento profissional, caracterizando situação de assédio moral. A exposição do trabalhador a situação humilhante e indigna, lesiva à sua honra e à sua imagem, autoriza o deferimento da indenização por dano moral, na forma dos arts. 5º, V e X, da Constituição e 186, 187 e 927 do Código Civil. Recurso ordinário da reclamada desprovido. (TRT-4 - ROT: 00203915320225040006, Data de Julgamento: 09/10/2024, 7ª Turma)

² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;



circunstâncias do assédio, estabelece sanções tipicamente funcionais, que vão da advertência à demissão, indica regras de procedimento e impõe deveres aos órgãos municipais, seja da Administração direta, seja da indireta e das fundações.

Necessária, ainda, é a conclusão de que o projeto em referência positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 2º da Constituição Federal e no artigo 3º da Lei Orgânica local.

Portanto, ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa para a espécie em exame em face das limitações impostas pelo ordenamento constitucional no que diz respeito à matéria trabalhista.

Por outro lado, observada a competência privativa da União, caso houvesse uma margem para disciplinar sobre deveres e medidas de gestão relativas ao funcionalismo público, assistiria tal prerrogativa ao Prefeito, e não ao vereador, consoante manifestação da Suprema Corte sobre a matéria em exame:³

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGISLAÇÃO ESTADUAL PAULISTA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE TRATA SOBRE A VEDAÇÃO DE ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA, INDIRETA E FUNDAÇÕES PÚBLICAS. REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DE DEVERES, PROIBIÇÕES E RESPONSABILIDADES DOS SERVIDORES PÚBLICOS, COM A CONSEQUENTE SANÇÃO ADMINISTRATIVA E

³ Destaca-se que o julgado versa sobre servidor estatutário, de modo que as normas ao funcionalismo local são privativas do Executivo, no caso, do Prefeito.





PROCEDIMENTO DE APURAÇÃO. INTERFERÊNCIA INDEVIDA NO ESTATUTO JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO. VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA RESERVADA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 2º E 61, § 1º, II, C, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO NORMATIVO ESTADUAL. 1. Da análise da legislação contestada, verifica-se que, não obstante seu objeto inicial seja a disciplina de vedação do assédio moral no âmbito da administração pública estadual direta, indireta e fundações públicas, em verdade, versa sobre questões atinentes ao campo do estatuto dos servidores públicos, na medida em que regulamenta deveres, proibições e responsabilidades dos servidores públicos. 2. As prescrições da legislação paulista para além da classificação das condutas classificadas como vedadas, por versarem comportamento de assédio moral (arts. 1º e 2º), impõem sanção aos atos praticados resultantes do assédio com a pena de nulidade de pleno direito (art. 3º). Ademais, são fixadas disposições sobre sanções administrativas (como advertência, suspensão e demissão, art. 4º) e os procedimentos de apuração e do exercício do direito de defesa do servidor acusado. Regras jurídicas que justificam o enquadramento da lei no campo material do estatuto de servidores públicos. 3. A organização da relação estatutária dos servidores públicos é atribuição reservada do Poder Executivo, não competindo a outro Poder interferência indevida no espaço decisório acerca dos comandos da administração pública. Violação do art. 61, § 1º, c e do art. 2º da Constituição Federal. Competência legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 4. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (STF - ADI: 3980 SP, Relator.: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 29/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/12/2019)



A outro tanto, a problemática do assédio moral tem sido amplamente debatida no contexto das relações de trabalho ao longo dos anos com o objetivo primordial de conter essa conduta lesiva e proteger a integridade dos trabalhadores. Em resposta a essa preocupação, diversos entes públicos têm adotado providências concretas, tais como a publicação de cartilhas orientativas⁴ com vistas à repressão e prevenção da prática inadequada. Além disso, têm sido implementadas estratégias preventivas e programas de conscientização dirigidos aos servidores, acompanhados da criação de mecanismos institucionais que assegurem a denúncia de eventuais atos de intimidação e abuso, como é o caso da ouvidoria e de canais de atendimento específicos.

Desse modo, caso o Município de Caçapava deseje instituir políticas internas voltadas à prevenção e ao combate do assédio moral no ambiente funcional, tais medidas podem ser efetivadas por meio de atos internos administrativos, sem necessidade de proposição legislativa. Essas ações, além de respeitarem os limites constitucionais de competência, reforçam a responsabilidade da Administração pública na promoção de um ambiente laboral saudável e na garantia da dignidade dos servidores, contudo, para tais iniciativas haverá de ser analisada pontualmente a competência, pois se o assunto se destinar à generalidade de servidores municipais, atinente ao regime jurídico, será exclusiva e privativa do Prefeito.

Em face do exposto, verifica-se que o projeto de lei em análise apresenta vício de iniciativa por tratar de normas atinentes

⁴ 1. CARTILHA DE ORIENTAÇÕES, NORMAS E PROCEDIMENTOS SOBRE ASSÉDIO MORAL. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/centrais-de-conteudo/cartilha-assedio-moral-pdf>. Acesso em: 15/05/2025.

2. Assédio Moral. Prevenção e combate ao assédio moral no Poder Executivo do Estado de São Paulo. Disponível em: https://www1.sap.sp.gov.br/download_files/pdf_files/cartilha_assedio-moral.pdf. Acesso em: 15/05/2025.

3. MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Assédio Sexual no Trabalho – Perguntas e Respostas. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40americas/%40rolima/%40ilo-brasilia/documents/publication/wcms_559572.pdf. Acessado em 15/05/2025.

4. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. GUÍA LILÁS: Orientações para prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal. Brasília/DF, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias-econteudos/2023/julho/Guia_prevencao_assedio_discriminacao.pdf. Acesso em: 16/05/2025.





às relações trabalhistas sob regime celetista, sendo que a competência legislativa sobre o tema é reservada à União e inconstitucional é a proposta parlamentar. Nesse sentido, recomenda-se a não aprovação da proposição, de modo que não siga com o trâmite regular nesta Casa de Leis.

Pensamos ter esclarecido neste parecer todas as perguntas realizadas na consulta, colocando-nos à disposição para a solução de novas dúvidas que surgirem, inclusive por meio de reunião virtual. Para o agendamento ou a discussão de algum ponto deste parecer, solicito entrar em contato direto com o setor responsável pela sua emissão; no caso, a área de Servidor Público e Previdência, por meio do WhatsApp 11-91367-3357.

É o parecer.

Patrícia Forte Nunes
Consultora da Área de Servidor Público e Previdência
OAB/SP nº 241.624

De acordo,

Lucianne Pedroso
Consultora-Chefe
OAB/SP nº 180.260

